

УДК 336.22

*ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ НА ПОПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА
ГОРОДА МОСКВЫ*

Хрусталева А. А.

магистрант

Российский государственный социальный университет,

Москва, Россия

Щеглова О. Г.

*кандидат экономических наук, доцент кафедры Экономической теории и
мировой экономики*

Российский Государственный Социальный Университет

Москва, Россия

Аннотация

Проблема налоговых льгот – одна из наиболее дискуссионных тем в современных российских условиях. С одной стороны, налоговые льготы дают возможность поддержки отдельных видов предпринимательской деятельности, отраслей, а в части налогообложения физических лиц – и поддержки отдельных социальных групп населения. С другой стороны, применение налоговые льгот уменьшает налоговые доходы бюджетов. Поэтому в настоящее время предлагается ужесточение требований к предоставлению таких льгот, реализация принципов адресности льгот и контроля за их эффективностью.

Ключевые слова: налоговые льготы, региональные налоги, местные налоги, налоговые доходы, бюджетная система, бюджет Москвы

***INFLUENCE OF TAX BENEFITS ON THE REPLENISHMENT OF THE
MOSCOW CITY BUDGET***

Khrustaleva A. A.

Graduate student

Russian State Social University,

Moscow, Russia

Shcheglova O.G.

candidate of economic sciences, associate professor of the Department of Economic Theory and World Economy

Russian State Social University,

Moscow, Russia

Annotation

The problem of tax breaks is one of the most controversial topics in modern Russian conditions. On the one hand, tax incentives provide an opportunity to support certain types of entrepreneurial activity, branches, and in the part of taxation of individuals - and support for certain social groups of the population. On the other hand, the application of tax incentives reduces the tax revenues of budgets. Therefore, at the present time, it is proposed to tighten the requirements for the provision of such benefits, the implementation of the principles of targeting benefits and monitoring their effectiveness.

Keywords: tax benefits, regional taxes, local taxes, tax revenues, the budget system, the Moscow City budget

Прежде всего, необходимо дать определение налоговым льготам и показать их отличия от смежных категорий. В части 1 НК РФ в ст.56 под льготой по налогам и сборам понимается «предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере» [1]. В этой же норме указано то, что льготы не могут иметь индивидуального характера (предоставляться для какого-либо отдельного субъекта). Льготы могут быть

установлены НК РФ, региональными законами в части, где органы власти субъекта федерации имеют компетенцию устанавливать льготы (не только по региональным налогам), муниципальными нормативными актами (по местным налогам).

При этом, специалистами отмечается в НК РФ нет определенного подхода к пониманию налоговых льгот, признаков и особенностей, отчего имеется определенная дискуссионность по данному термину в научно-практических исследованиях [7, с.4506]. В частности, следует ли понимать под льготами пониженные налоговые ставки или ставки страховых взносов в социальные внебюджетные фонды, освобождение от обязанностей начисления и уплаты налогов. Этому способствуют и действующие нормы части 2 НК РФ [2], где по каждому налогу льготы, освобождение от обязанностей налогоплательщика, дифференцированные ставки, освобождение от налога отдельных видов деятельности рассматриваются отдельно, в разных статьях.

Разными авторами в научной литературе льготы понимаются с точки зрения разных подходов. Например, И.А. Майбуров подходит к определению налоговых льгот как к недополученным доходам бюджета при применении отклонений от базовых элементов налога [9, с.72]. В таком же ключе налоговые льготы как источники формирования «выпадающих доходов» бюджетов рассматриваются В.А. Петровым [17, с.7]. В.Г. Пансков подходит к определению налоговых льгот как к целевому преимущественному праву разных групп субъектов, которые таким образом получают государственную поддержку [16, с.22], а А.В. Малько и И.С. Морозова считают, что налоговые льготы являются правомерным инструментам снижения налоговой нагрузки для определенных групп налогоплательщиков [10, с.67], с чем согласны М.В. Романовский и О.В. Врублевская [11, с.71]. Стимулирующая функция налоговых льгот также отмечается Н.Г. Вараксой, хотя он указывает на чрезмерность, неупорядоченность льгот и использование их рядом субъектов фактически для уклонения от налогообложения [6, с.76]. С точки зрения «выпадающих доходов» бюджетов рассматриваются и налоговый льготы в

монографии под редакцией Л.И. Гончаренко и М.Р. Пинской [15, с.13].

Поэтому, так или иначе, понятие налоговых льгот может быть обобщено как предоставление налоговых преференций определенным группам налогоплательщиков по признакам вида деятельности, величины бизнеса, социальной группы (для физических лиц), в форме освобождения от обязанностей налогоплательщика, пониженной ставки, уменьшения налоговой базы, предоставления «налоговых каникул» и т.п. Данные преференции имеют стимулирующий характер (стимулируют развитие определенных направлений бизнеса или поддерживают определенные социальные группы), но и представляют собою недополученные налоговые доходы бюджета того или иного уровня. На эту двойственную характеристику льгот указывают также М.В. Сторожук и Т.А. Петечел [19, с.39]. Налоговые льготы снижают налоговое бремя с определенных групп налогоплательщиков [20, с.381].

При этом, применение налоговых льгот в России с позиции Минфина России является неэффективным в целом. Отмечено, что их необоснованное применение на федеральном уровне в 2017 году принесет 2,5 трлн. руб. «выпадающих доходов», а в 2020 году достигнет данный показатель 2,8 трлн. руб. На уровне регионов недополученные доходы региональных бюджетов за счет применения льгот составляют 319,6 млрд. руб. в 2017 году, к 2020 году прогнозируется увеличение до 377,1 млрд. руб., если не изменять действующую систему льгот. При этом, максимальные потери связаны с применением 38 видов освобождений по НДС, с пониженной (10%) ставкой НДС при реализации и ввозе определенных товаров, и, в целом стоимость льгот, связанных с НДС и таможенными пошлинами оценивается в 1,2 трлн. руб. в 2017 году. Иные значительные потери связаны со льготами по рентным налогам и сборам (536,3 млрд. руб. в 2017 г.). По имущественным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты потери оценены Минфином РФ в 423,1 млрд. руб. в 2017 году [13].

В оценке выпадающих доходов, проведенной коллективом авторов под руководством Л.И. Гончаренко и М.Р. Пинской для региональных бюджетов на

2015 год объем выпадающих доходов оценивали в 2,3 трлн. рублей (3,4% ВВП страны), в том числе, 36,4% за счет налога на прибыль (дифференцированные ставки могут устанавливаться и на региональном уровне), 20,9% за счет НДС, 20,2% за счет НДС, 18,4% за счет налога на имущество организаций (региональный налог), по остальным доли незначительны. При этом, еще в 2011 году такие выпадающие доходы оценивались только в 2,7% ВВП [15, с.14].

Идея Минфина РФ заключается как раз в изменении принципа установления налоговых льгот, замене их на понятие «налоговый расход», которое будет в скором времени включено в Бюджетный кодекс РФ [3], чтобы понимать, какие расходы бюджета формируются за счет предоставления налоговых льгот в рамках федерального, регионального и местного законодательства. Ревизия налоговых льгот, оценка их эффективности предполагается в течении 2017 года, с отменой в 2018-2019 годы значительной части льгот (речь не идет о специальных налоговых режимах, которые созданы для поддержки субъектов малого предпринимательства). Предоставление налоговых льгот с позиции Минфина РФ должно исходить из основного принципа, связанного с распределением налоговых расходов, как и неналоговых, по утвержденным государственным программам. Это должно соответствовать целям и приоритетам социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны, которые определены в государственных программах [12]. Пока окончательно данные решения по отмене льгот еще не приняты, поскольку вызывают дискуссии как в Правительстве, так и в Государственной думе. В уже принятых «Основных направлениях налоговой политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» [4] механизму совершенствования налоговых льгот также уделено внимание. В частности, по региональным налогам предполагается поэтапная отмена действующих налоговых льгот, которые были установлены на федеральном уровне по региональным и местным налогам, передача этих полномочий на региональный или местный уровень, расширение целевого характера льгот.

Если рассматривать бюджет Москвы, то следует особо отметить, что это специфический субъект федерации, в бюджет которого зачисляются как региональные, так и местные налоги (а также частично те федеральные налоги, которые в других субъектах федерации зачисляются в региональные и местные бюджеты). Современная структура налоговых доходов в бюджете Москвы (общий объем налоговых доходов в 2016 году – 1566,3 млрд. руб., что на 12% выше уровня 2015 года):

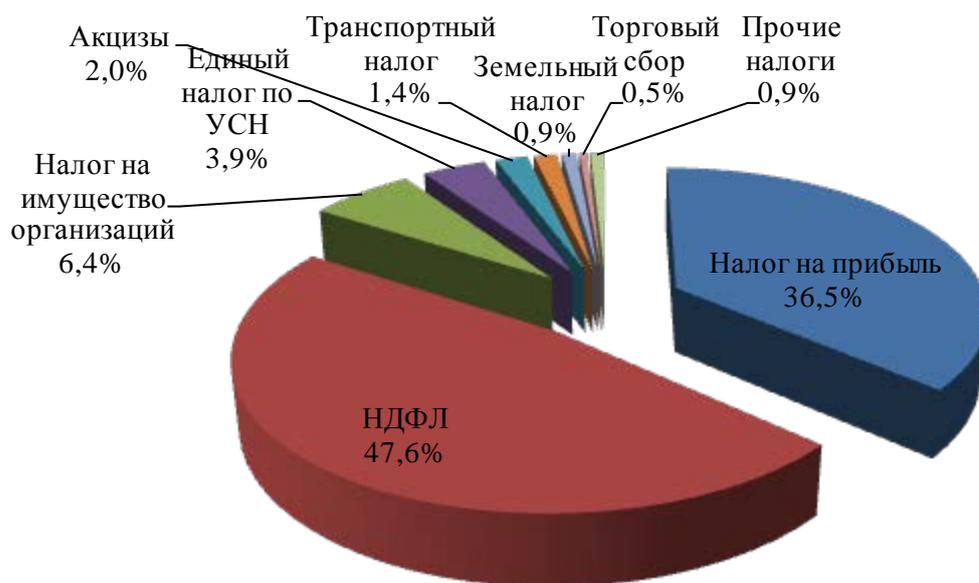


Рис.1 – Структура налоговых доходов бюджета Москвы в 2016 гг.

Источник: Открытый бюджет Москвы: http://budget.mos.ru/income_2017_2019

Как видно из приведенных данных, основные налоги, формирующие бюджет Москвы, это НДФЛ и налог на прибыль (в совокупности их доля 84,1%, притом доля НДФЛ выше, чем доля налога на прибыль). Еще значительную долю занимает налог на имущество организаций (6,4%) и единый налог, начисляемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (3,9%). Доля иных налогов очень мала.

При этом, льготы по НДФЛ на региональном уровне не устанавливаются (это целиком федеральный налог, несмотря на то, что зачисляется в бюджет Москвы), а из льгот по налогу на прибыль субъект федерации может лишь снизить региональную ставку (с 18% до минимум 12,5%, что установлено п.1

ст.284 НК РФ), и в Москве такие льготы применяются только к налогоплательщикам, осуществляющим деятельность по производству автомобилей на территории Москвы, для субъектов инвестиционной деятельности, реализующих инвестиционные приоритетные проекты г.Москвы, для управляющих компаний технопарков и индустриальных промышленных парков, а также их якорных резидентов, для общественных организаций инвалидов и организаций, использующих труд инвалидов, для организаций нефтяной отрасли, для резидентов особой экономической зоны технико-внедренческого типа «Зеленоград» [8]. Остальные льготы по налогу на прибыль, как и по НДС, устанавливаются на уровне федерации главой 25 части 2 Налогового кодекса РФ [2].

Снижение региональной части ставки налога на прибыль для предприятий, работающих в этой сфере предполагает возможность роста доли высокотехнологичных и инновационных производств в ВРП Москвы, повышения инвестиционной привлекательности. Уже в 2017 году отмечается инвестиционная активность, прирост объема инвестиций, который ежегодно прогнозируется в размере 0,8-2,9% [5, с.79].

В Москве имеется и ряд иных льгот, связанных с налогообложением имущества (например, в 2016 году для кафе, ресторанов и магазинов, которые расположены в пешеходных зонах, ставки налога на имущество, рассчитанного исходя из кадастровой стоимости, были снижены в 10 раз), с применением упрощенной системы налогообложения (с 15 до 10% снижена ставка с объекта «доходы, уменьшенные на величину расходов» по таким видам деятельности как социальные услуги, обрабатывающие производства, спортивная деятельность, деятельность по разведению животных и растений). Имеются и льготы по налогам на имущество физических лиц. Также и для развития туристической индустрии Москвы с 2015 г. установлены налоговые льготы в отношении объектов спортивной и гостиничной инфраструктуры, которые задействованы в подготовке и последующем проведении чемпионата мира по футболу 2018 г. Естественно, учитывая долю этих налогов в бюджете Москвы,

значимость выпадающих доходов при применении льгот для бюджета Москвы незначительна.

Из-за применения федеральных льгот, связанных с НДФЛ и налогом на прибыль (поскольку именно эти налоги для бюджета Москвы являются определяющими его наполнение) ежегодно выпадающие доходы по налогу на прибыль и НДФЛ составляют около 8-12% налоговых доходов Москвы, в 2016 году они составили 136,3 млрд. руб. (8,6%), за счет предоставления региональных льгот (по налогу на прибыль) в 2016 году – 12,5 млрд. руб. Для сравнения, выпадающие доходы, связанные с предоставлением налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц за счет федеральных льгот составляет порядка 2 млрд. рублей, что также является значительной цифрой. При этом, льготы, связанные с налогом на имущество физических лиц, связаны именно с социальной поддержкой пенсионеров как малообеспеченных слоев населения (94% льгот предоставлено именно пенсионерам) [14]. Тем не менее, в 2016 году за счет роста налогов (налога на прибыль, главным образом) с финансового сектора поступление налога на прибыль в бюджет Москвы существенно увеличилось по сравнению с планом и фактом 2015 года, более чем на 87,2 млрд. руб. (на 18%), что позволяет в значительной мере покрыть выпадающие доходы [18]

В целом, эффективность предоставления льгот должна рассчитываться по следующей методике:

- на первом этапе определяется налоговая база на период анализа (например, по налогу на прибыль или имущество физических или юридических лиц) по статистическим данным;

- на втором этапе делается математический расчет налога, который связан с применением ставок налога к налоговой базе без учета имеющихся льгот;

- на третьем этапе рассчитывается тот же налог, но с применением льгот, притом, оптимальным будет отдельно рассчитать федеральные льготы по налогам, которые частично или полностью поступают в бюджет региона, и по

региональным налогам, определяется разница, которая и оценивается как «выпадающий доход»;

– далее рассчитывается влияние предоставленных льгот на изменение налоговой базы, что является самым сложным этапом расчета (необходимо доказать изменение, например, объемов производства и прибыли субъектов налогообложения, по отношению к которым льготы применяются), для чего могут быть построены определенные математические модели;

– на последнем этапе производится сравнение того, как изменится база и рассчитанные по ней налоги с учетом льгот за определенный период (от 1 до 3-5 лет, например) с «выпадающими доходами» за этот же период времени, и полученная положительная разница показывает, насколько эффективно принятое решение.

Для реализации такого механизма расчета, который представлен, в частности, в монографии под редакцией Л.И. Гончаренко, М.Р. Пинской [15], в статье М.В. Сторожук, Т.А. Петечел [19], в других источниках, требуется четкое определение размера льгот, которые предоставляются для субъектов налогообложения. Это и предлагается в настоящее время Министерством финансов РФ, который рассчитывает в ближайшее время внедрить понятие «налоговых расходов» в бюджетное законодательство.

Регулярный мониторинг эффективности налоговых льгот должен стать основой их разработки и предоставления, эти принципы должны быть закреплены в налоговом и бюджетном законодательстве.

Библиографический список:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации: часть 1 от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - №31. - Ст. 3824
2. Налоговый кодекс Российской Федерации: часть 2 от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2000. - №32. - Ст. 3340.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.

4. Основные направления налоговой политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс] // Минфин РФ. - URL: <https://www.minfin.ru/> (дата обращения 06.09.2017)

5. Афанасьев, М.П. Бюджет города Москвы и рост эффективности государственных финансов / М.П. Афанасьев, Н.Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 2. - С.72-95.

6. Варакса, Н.Г. Налоговая льгота как инструмент поддержки и стимулирования развития макроэкономической системы / Н.Г. Варакса // Управленческий учет. – 2013. – № 9. – С. 75-79.

7. Землянская, И.С. Теоретико-практические аспекты института налоговых льгот на примере налога на добавленную стоимость [Электронный ресурс] / И.С. Землянская // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2015. – Т. 13. – С. 4506–4510. – URL: <http://e-koncept.ru/2015/85902.htm>.

8. Льготы по налогу на прибыль организаций (пониженная ставка налога, подлежащего зачислению в бюджет города Москвы) [Электронный ресурс] // Департамент экономической политики и развития г.Москвы. - URL: <http://depr.mos.ru/> (дата обращения 06.09.2017)

9. Майбуров, И. Оценка налоговых расходов и эффективности налоговых льгот: методология решения задачи / И. Майбуров // Общество и экономика. – 2013. – № 4. – С. 72 – 73.

10. Малько, А.В. Льготы в российском праве: проблемы теории и практики / А.В. Малько, И.С. Морозова // Новая правовая мысль. - 2006. - № 1. - С. 66-69.

11. Налоги и налогообложение: учебник, 5-е изд. / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – СПб.: Питер, 2006. – 496 с.

12. Нетреба, П. Налоговые льготы сократят оптом [Электронный ресурс] /

П.Нетреба // Газета.ру. - URL:
<https://www.gazeta.ru/business/2016/08/10/10116029.shtml> (дата обращения
06.09.2017)

13. Нетреба, П. Никакой жалости: правительство отменит налоговые льготы [Электронный ресурс] / П. Нетреба // Газета.ру. - URL:
<https://www.gazeta.ru/business/2017/07/18/10793726.shtml> (дата обращения
06.09.2017)

14. О результатах экспертизы проекта закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» (по предмету первого чтения) [Электронный ресурс] // Контрольно-счетная палата Москвы. – URL: <http://www.ksp.mos.ru/> (дата обращения 06.09.2017)

15. Оценка эффективности налоговых льгот: монография / кол. авторов; под науч. ред. Л.И. Гончаренко, М.Р. Пинской. – Москва: РУСАЙНС, 2017. – 170 с.

16. Пансков, В.Г. Проблемы налогов и налогообложения на современном этапе / В.Г. Пансков // Финансы. – 2014. – № 7. – С. 21-27.

17. Петров, В.А. О бюджете, налоговых новациях и льготах / В.А. Петров // Финансы. – 2014. – № 12. – С. 7-11.

18. Разумный, Е. Москва получила рекордный доход в 2016 году [Электронный ресурс] / Е. Разумный // Ведомости. – 2017. – 13 февраля. – URL:
<https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2017/02/13/677278-moskva-rekordnii-dohod> (дата обращения 06.09.2017)

19. Сторожук М.В., Петечел Т.А. Налоговые льготы: проблемы применения и направления совершенствования (язык: русский) / М.В. Сторожук, Т.А. Петечел // Zbiór raportów naukowych «Aktualne naukowe problemy. Rozpatrzenie, decyzja, praktyka» (2014 r.) - Wrocław: Diamond trading tour, 2014. – s.38-42.

20. Щеглова, О.Г. Институциональный аспект в формировании налогового бремени / О.Г. Щеглова // Сборник трудов конференции, 2016. – С.380-387.